

# Por una nueva política petrolera

## For a new petroleum policy

Journal of Economic Literature (JEL):

L71, L52, L95, L98

**Palabras clave:**

Hidrocarburos  
(extracción y refinado)  
Métodos de planificación sectorial  
Producción y suministro de gas  
Política gubernamental

**Keywords:**

Hydrocarbon Fuels  
(Extraction and Refining)  
Sectoral Planning Methods  
Gas Utilities  
Government Policy

**Fecha de recepción:**

27 de julio de 2018

**Fecha de aceptación:**

26 de octubre de 2018

### Resumen

Se hace una revisión de la política energética de México y se destaca que las seguidas por los gobiernos neoliberales han vulnerado el presupuesto, solapado la corrupción, concedido privilegios y protecciones para el regreso de los grandes consorcios petroleros internacionales; sin embargo, los resultados de esas políticas no han beneficiado al país. Por ello se propone una nueva estrategia que aproveche la gran renta petrolera y permita hacer de Pemex una empresa rentable, así como un factor para impulsar el desarrollo de México

### Abstract

There is done a review of the energy policy of Mexico and one emphasizes that followed(continued) by the neoliberal governments they have damaged the budget, overlapped the corruption, granted privileges and protections for the return of the big petroleum international consortia; nevertheless, the results of these policies have not been of benefit to the country. For it one proposes a new strategy that takes advantage of the great petroleum revenue and allows to do of Pemex a profitable company, as well as a factor to stimulate the development of Mexico

### Cuauhtémoc Cárdenas

Doctorado Honoris Causa,  
Universidad de Guadalajara  
< cuauhcardenas@gmail.com >

**D**esde principios de la década de 1980 se impuso en México el modelo neoliberal, entreguista en lo político y económico, y excluyente en lo social. Desde entonces, los gobiernos de la República han concedido privilegios y protecciones para operar el regreso de los grandes consorcios petroleros a beneficiarse preferentemente de la explotación de los recursos energéticos del país, encabezando consecuentemente el desmantelamiento consciente y sistemático de Petróleos Mexicanos y, en lo general, de la industria petrolera nacional. Esta entrega culmina, desde el punto de vista constitucional, con la contrarreforma energética impuesta por las mayorías legislativas en 2013.

# 101

Las políticas energéticas de los gobiernos neoliberales ha sido la vulneración presupuestal y la corrupción solapada en Pemex y en la Comisión Federal de Electricidad

Desde el inicio del actual periodo de gobierno, cuando se reiteró la intención de ahondar la privatización de las industrias petrolera y eléctrica, señalamos que, además de constituir un robo a la nación, la reforma oficial sería inviable por precipitada, y porque las condiciones sociales y económicas del país no permitirían su asimilación armónica.

Aspecto central de las políticas energéticas de los gobiernos neoliberales ha sido la vulneración presupuestal y la corrupción solapada en Pemex y en la Comisión Federal de Electricidad, con una erosión de recursos que no han llegado ni al mero nivel de mantenimiento, lo que ha sido causa de innumerables accidentes, y ha dado lugar a que disminuya la capacidad de refinación; a ello se debe también que aumenten cada vez más las importaciones de combustibles, y que no se instalen sistemas avanzados de control de los flujo en poliductos, descuido este último del que resulta el fenómeno del *huachicol* y su constante incremento, etcétera.

Los resultados de esas políticas están a la vista: la extracción petrolera declina ante la incapacidad operativa de Pemex para detener y revertir ese fenómeno: de los 3.4 millones de barriles diarios que alcanzó en 2003, en la actualidad la extracción no rebasa 1.8 millones de barriles diarios; la reserva probada actual, de mantenerse los ritmos de extracción, alcanzará para no más de seis años, lo que pone en alto riesgo la seguridad energética y, de hecho, la seguridad nacional; se importa más de 70% de las gasolinas, mientras las refinerías reducen su capacidad productiva debido a retrasos en su reconfiguración, a mantenimientos insuficientes o mal programados, y al aumento de accidentes de gran magnitud.

El primero de abril del 2017, el gobierno liberalizó la distribución de gasolinas, medida que representa un negocio de más de 32,000 millones de dólares al año.

Hacia finales de 2017 Pemex fue retirado de la comercialización de los hidrocarburos, es decir, del petróleo crudo y el gas que se extraigan del subsuelo, y su lugar está siendo ocupado por *Trafigura*, un comercializador particular que monopoliza la venta del hidrocarburo de Pemex, seleccionado según la autoridad, de acuerdo con el Artículo 28 de la Ley de Hidrocarburos y con su Transitorio 8°. Esta medida no sólo es un gravísimo error y una concesión privilegiada, sino que entraña, además, una cesión de soberanía del Estado sobre un recurso estratégico, tanto por su valor económico, como sobre todo por su relevancia política y social.

### Cesión de reservas, territorio y soberanía

102

Hoy las consecuencias de la contrarreforma están a la vista: las grandes empresas petroleras desairaron las licitaciones iniciales para extracción de hidrocarburos, y los intereses privados quebraron al gobierno en su postura inicial,

conducido entonces a malbaratar los yacimientos nacionales, y a extender los plazos para recibir inversiones. Mediante las licitaciones de la Ronda Cero, Pemex fue objeto de un despojo, al decidir la autoridad que los recursos y reservas asignados a la empresa oficial se repartieran entre el sector privado durante las licitaciones de la Ronda Uno, así como las que vendrían después; la cesión de campos petroleros a empresas extranjeras se ha dado también mediante alianzas impuestas a Pemex como parte de las reglas no escritas del juego, así como debido a la pretensión oficial para entregar, rápida y sistemáticamente, las áreas con potencial petrolero al mejor postor del momento.

De 2014 a 2017, el gobierno realizó licitaciones de exploración y explotación de hidrocarburos, mediante las cuales ha entregado 23 bloques en el Golfo de México, que abarcan una superficie de 25,518 km<sup>2</sup>. En las primeras rondas de licitación participaron empresas pequeñas y medianas; en las rondas 1.4 y 2.1 participaron ya las grandes petroleras, como China National Offshore Oil Corporation, Total, ExxonMobil, Chevron, Statoil, BP, Lukoil International Upstream Holding y Shell (Rodríguez, V. 2017), lo que muestra, entre otras cosas, que estas empresas confían en que el gobierno mexicano sea lo suficientemente “estable” para dar continuidad a las políticas entreguistas, con la garantía de que las condiciones en las que se conceden esos recursos no van a revertirse.

En las licitaciones anteriores está incluida la del campo Trion, en aguas profundas, al que se estima un potencial de 500 millones de barriles, en un área de 1,284 km<sup>2</sup>. En este caso se forzó la asociación de Pemex con la compañía australiana BHP Billiton, donde el socio mexicano quedó como pasivo y minoritario, pues “la contabilidad y administración general del proyecto la llevarán los australianos, y Pemex recibirá lo que estos quieran darle”. (Rodríguez, V. 2017).

El Programa Quinquenal de Licitaciones para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos 2015-2019 prevé licitar 231 áreas, con una superficie de 165,218 km<sup>2</sup>, con lo que se llegará a tener concesionada una superficie de 200,000 km<sup>2</sup>, la cuarta parte de la superficie mexicana del Golfo de México. Esta extensa superficie, más las cuencas del sureste en sus porciones de aguas someras y terrestre, se estima que alberga una reserva de 42,000 millones de barriles, 80% del total nacional. Además de las zonas consideradas en el Plan Quinquenal, en la licitación 2.4 se prevé incluir 4,000 km<sup>2</sup> frente a las costas yucatecas, en aguas profundas (Rodríguez, V. 2017).

Durante la Ronda Cero Pemex perdió 78% de las áreas de interés petrolero; 65% de los recursos prospectivos convencionales y 91% de los no convencionales; 78% de los recursos prospectivos en aguas profundas y 32% en aguas someras. La empresa pública también fue despojada de 8% de las reservas probadas, 17% de las reservas 2P, y 24% de las reservas 3P. Rodríguez,

V. (2017) señala que Pemex, por mandato de ley, debía conservar todos los campos en producción, pero el gobierno se los quitó a voluntad, con el agravante de negarse a compensarle el justo valor de las inversiones afectadas, lo que es una obligación de ley.

El gobierno no quedó conforme con lo que le quitó a Pemex durante la Ronda Cero, y ahora le arrebató sus mejores prospectos geológicos y le impone una política de entrega sistemática de campos petroleros mediante “asociaciones estratégicas” o *farmouts*, contratos leoninos que privatizan el petróleo, las reservas, la producción, los ingresos y las rentas económicas de los yacimientos descubiertos y delimitados por Pemex. Durante el *farmout* de Trión, el gobierno despojó a la empresa pública de un yacimiento gigante de 500 millones de barriles, simulando una alianza voluntaria para que una empresa transnacional se encargara del desarrollo y operación del campo.

Con la Ronda 1 y lo que va de la Ronda 2, el gobierno ya lleva concesionadas 69 áreas, y otras 30 se encuentran en licitación para entregarse en 2018. A final del sexenio, podría haber más de 100,000 kilómetros cuadrados de territorio nacional concesionado a través de 99 contratos.

Revisar si se han realizado o no las inversiones comprometidas y, a partir de ello, tomar las decisiones que correspondan

Los contratos adjudicados por el gobierno a empresas privadas, barril por barril, no aportarán más allá de 14 o 16% de beneficios al Estado, muy alejados de 70% que ha venido aportando Pemex en ingresos fiscales; ni contribuirán al impulso que la empresa estatal ha dado a la industrialización y al desarrollo económico y social del país en sus 80 años de existencia.

En estas circunstancias, debe decretarse una moratoria a las licitaciones por lo menos hasta el 2020, y es necesario, de aquí a entonces, revisar si se han realizado o no las inversiones comprometidas y, a partir de ello, tomar las decisiones que correspondan.

El despojo se da también en la información geológica generada por Pemex, celosamente guardada por su valía y carácter estratégico, la cual ha sido transferida a un centro especializado de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, que opera la empresa transnacional Schlumberger. Se ha puesto así en manos extranjeras información de seguridad nacional.

### La contrarreforma constitucional en materia energética

El 20 de diciembre de 2013 entró en vigor la reforma impuesta por las mayorías legislativas a los Artículos 27, 25 y 28 Constitucionales en materia energética. Esta reforma culmina la tarea destructiva de las bases fundamentales, tanto políticas como ideológicas, de la Constitución surgida de la Revolución Mexicana, al cancelar las facultades del Estado para aprovechar de manera exclusiva los recursos naturales de carácter estratégico, y al abrir la posibilidad de concesionarlos a particulares, mexicanos o extranjeros, anulando

prácticamente todo control por parte del Estado sobre los recursos mismos y sobre las superficies que los albergan.

De acuerdo con esta reforma, la nación deja de tener control sobre el destino de los hidrocarburos extraídos, en cuanto éstos alcanzan la boca del pozo. El particular, asociado con una empresa productiva del Estado, puede disponer según su conveniencia de la proporción del hidrocarburo que le corresponda por concesión, y se puede llegar a que ese recurso se exporte o almacene con fines especulativos y a que se produzca desabasto en los mercados nacionales.

La reforma de diciembre de 2013 suprimió, de la calificación de áreas estratégicas, el petróleo y demás hidrocarburos, y también la petroquímica básica y la electricidad, lo que hizo perder al Estado mexicano la exclusividad para la gestión de estos sectores, fundamentales para estimular y orientar el desarrollo económico, y en la práctica dejó que sea el interés particular lo que determine cómo se manejan estos dominios y cómo se explotan los recursos naturales del país, especialmente los no renovables. Se trata, en pocas palabras, de la primacía del interés particular sobre el público, y de la cesión de la soberanía de la nación sobre riquezas de suma importancia, tanto para el presente como para el futuro.

### Una nueva política petrolera

Otro camino es indispensable. La renta petrolera del país es muy grande, y permitiría reorientar el rumbo y volver a hacer de Pemex una gran empresa estatal, autofinanciable, así como un factor para impulsar el crecimiento económico, la industrialización y el desarrollo social de México

El modelo energético que surgió a partir de la expropiación petrolera de 1938 se fundó en principios de servicio público, en una planeación central, y orientó el aprovechamiento de los recursos naturales prioritariamente para el desarrollo social y económico de la nación. Hoy esos principios han sido desplazados por la aplicación ciega de las leyes del mercado, y para la obtención del máximo beneficio posible a favor de los particulares, quienes se están apropiando de esos recursos naturales y servicios estratégicos de la nación.

Otro camino es indispensable. La renta petrolera del país es muy grande, y permitiría reorientar el rumbo y volver a hacer de Pemex una gran empresa estatal, autofinanciable, así como un factor para impulsar el crecimiento económico, la industrialización y el desarrollo social de México.

Los criterios para manejar las reservas deben ser los de prolongar su vida el mayor tiempo posible, garantizando al mismo tiempo las demandas del consumo nacional, reduciendo gradualmente la exportación de crudo y transformando industrialmente la materia prima en refinados y petroquímicos dentro del país, generando así valor agregado, empleo y desenvolvimiento regional.

Por otro lado, al hacer que aumente lo que se invierta en exploración, debe garantizarse, en vista de lo que se vaya extrayendo, una vida de las reservas probadas de por lo menos 25 años; hoy, como se ha señalado, la reserva no dará

para más de seis años si no se invierte fuertemente en explorar, tanto para la recuperación de campos maduros, como para cuantificar con certeza los volúmenes aprovechables en depósitos por explotarse. En materia de producción, se debe reponer, garantizadamente, con yacimientos que se vayan descubriendo, todo lo que se extraiga cada año, aunque la meta que debe regir la extracción ha de ser la de asegurar el abasto de la demanda nacional con materia prima propia, según los requerimientos vayan incrementándose con el transcurso del tiempo y se eleven los consumos nacionales, sin recurrir a importaciones.

Una primera meta debe ser elevar la producción, tanto de petróleo como de gas, utilizando técnicas que den racionalidad a la explotación y eviten un agotamiento prematuro de los depósitos. En esta actividad, hay que considerar tanto los campos nuevos como los ya explotados, e incluso los que se consideren agotados y que, con nuevas tecnologías, puedan recuperarse para producir aún. Un paso importante, en este caso, es suspender la quema de gas a la atmósfera.

Decisión también de peso, en una renovada política petrolera, debe ser la aplicación cuidadosa de la fractura hidráulica –el *fracking*–, de modo que se evite toda contaminación de mantos acuíferos y suelos, además de que, por los altos consumos de agua que demanda, se cuide de no perjudicar las disponibilidades para otros usos prioritarios del líquido, como los domésticos y agrícolas, pues este método pretende aplicarse con más intensidad para la explotación de depósitos en zonas de agua escasa, como es el caso del noreste del país.

Por lo que se refiere a los yacimientos en el mar territorial, debe decretarse una veda respecto a su explotación, hasta que se realicen los estudios necesarios sobre las corrientes submarinas, y se detecten los riesgos potenciales de contaminación de otros recursos existentes en estas regiones por la explotación de hidrocarburos.

La reactivación de la industria petroquímica debe empezar con la modernización, en su caso, y la puesta en plena operación de las instalaciones subutilizadas o semiabandonadas de Pemex, principalmente los complejos petroquímicos del Istmo de Tehuantepec. Por otra parte, se requiere alentar nuevas inversiones, tanto públicas como privadas y mixtas, para desarrollar nuevas líneas de producción en este sector.

En 2017, México exportó a Estados Unidos petrolíferos por un valor de 14,832 millones de dólares, e importó gasolinas de ese mismo país por 18,977 millones, lo que constituye un llamado urgente para acelerar la reconfiguración de las refinerías de Pemex, a fin de que produzcan de acuerdo con su capacidad nominal, tomando en cuenta la calidad del hidrocarburo que transforman. Además de estas medidas, urge construir nueva capacidad de refinación para disminuir, hasta eliminar, la dependencia de las importaciones, que hoy alcanzan más de 70% de los consumos nacionales, y contar con volúme-

Se requiere alentar nuevas inversiones, tanto públicas como privadas y mixtas, para desarrollar nuevas líneas de producción en este sector

nes de combustibles suficientes para garantizar la seguridad energética del país, lo cual sólo será posible si se amplían, paralelamente, los sistemas eléctricos de transporte masivo de pasajeros, y se abre paso a la incorporación de fuentes alternas de energía en todos los niveles de consumo.

Otro tema prioritario es el estímulo a la extracción de gas natural. El país no puede seguir aumentando su dependencia externa de este insumo, en particular de Estados Unidos. México tiene recursos, y Pemex debe orientar mayores esfuerzos en este campo. Es un error, en este momento, continuar concentrando la generación de electricidad en un combustible escaso, como el gas natural.

Petróleos Mexicanos (al igual que la Comisión Federal de Electricidad) debe recuperar su condición de organismo público descentralizado. Es necesario revisar su estructura de dirección y operativa, así como garantizar un régimen fiscal equivalente al de cualquier otro ente productivo, de modo que permita la mayor expansión nacional e internacional del organismo, a fin que recupere su condición de impulsor principal del crecimiento económico y de la industrialización. Es preciso garantizar, asimismo, la transparencia en todas sus actividades, y erradicar todo viso de corrupción en sus operaciones.

Deben transferirse a Petróleos Mexicanos las facultades que actualmente detentan, por una parte, la Unidad de Ingresos sobre Hidrocarburos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que supervisa y decide sobre *“la efectiva recuperación de costos incurridos (por los contratistas) y demás contabilidad vinculada a la operación”*; y, por la otra, la Dirección General Adjunta de Supervisión de Operaciones de Ingresos sobre Hidrocarburos, a la que corresponde *“emitir los lineamientos a que se sujetarán las bases y reglas sobre el registro de costos, gastos e inversiones y sobre procura de bienes y servicios de las actividades llevadas a cabo al amparo de contratos y asignaciones”* y *“elaborar registros de la información y documentación de costos, gastos e inversiones, así como la deducción de inversiones... para la verificación de las contraprestaciones”*. Como puede verse, es Hacienda la que gestiona las finanzas de Petróleos Mexicanos, la que autoriza o no sus inversiones y la que norma su relación con contratistas.

Petróleos Mexicanos debe liberarse de la renuncia que se le ha impuesto en la práctica, para favorecer a terceros, respecto a la utilización de capacidad reservada (disponible) en infraestructura de transporte (ductos) y almacenamiento (terminales de almacenamiento y reparto, TAR, propiedad de la nación [“temporadas abiertas”]). Esto es, se ha venido obligando a Pemex a no utilizar esas capacidades disponibles para otorgárselas preferentemente a intereses privados.

Debe cancelarse la designación del comercializador único de hidrocarburos, conforme al régimen contractual de producción compartida que se dio a favor de *Trafigura*, firma extranjera, y devolver esta función, de alta rentabilidad, a Petróleos Mexicanos.

Es necesario revisar su estructura de dirección y operativa, así como garantizar un régimen fiscal equivalente al de cualquier otro ente productivo, de modo que permita la mayor expansión nacional e internacional del organismo

Es indispensable fortalecer las capacidades de investigación y desarrollo tecnológico del Instituto Mexicano del Petróleo

Recuperar la soberanía energética, salir de la Agencia Internacional de Energía, y tener un mayor acercamiento con la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Una nueva política petrolera deberá ser parte de un profundo cambio en el modelo de desarrollo del país

Es igualmente indispensable, al aplicar una nueva política petrolera, fortalecer las capacidades de investigación y desarrollo tecnológico del Instituto Mexicano del Petróleo.

Por otro lado, un paso para ir recuperando la soberanía energética debe ser salir de la Agencia Internacional de Energía, y es preciso tener un mayor acercamiento con la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

El gobierno actual ha otorgado 28 contratos de licencia en la región marina. No debe desestimarse la opinión de juristas destacados que sostienen que los contratos de licencia son equivalentes a concesiones, las cuales expresamente prohíbe la Constitución en su Artículo 27. Consecuentemente, esos contratos de licencia debieran cancelarse, dada su inconstitucionalidad.

La reversión de las contrarreformas de los Artículos 27, 25 y 28 Constitucionales será básica para una gestión soberana de los hidrocarburos, orientada de manera definitiva al interés nacional y público. En párrafos anteriores se han señalado elementos importantes de una nueva política petrolera, los cuales, al margen de esta reforma constitucional, pueden instrumentarse de inmediato.

En la reforma de fondo, que se basa igualmente en revertir las reformas de los Artículos 27, 25 y 28 Constitucionales de diciembre de 2013 en materia de energía, habrá de considerarse la necesidad de que los hidrocarburos, la petroquímica básica y el servicio público de electricidad recuperen su condición de sectores estratégicos, gestionados en exclusiva por el Estado. Por otra parte, en la actualidad se encuentran clasificados como petroquímicos básicos algunos productos petrolíferos que no han sufrido ninguna transformación industrial; éstos deben verse como lo que son, petrolíferos, y revisar cuáles debieran, a la luz del desarrollo presente y previsible de la petroquímica, clasificarse como básicos, que pueden no ser necesariamente todos los que con anterioridad tuvieron esa clasificación. En la Constitución y en la legislación reglamentaria debe quedar muy claro qué son concesiones, contratos y asignaciones, y en qué casos, para realizar determinadas actividades, el Estado tiene que realizarlas por sí o puede llevarlas a cabo al través de terceros.

Una nueva política petrolera deberá ser parte de un profundo cambio en el modelo de desarrollo del país, en el que éste ejercite sin trabas ni limitaciones su plena soberanía, a partir del mandato democrático de los ciudadanos.

### Bibliografía

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2013)  
 Rodríguez Padilla, Víctor (20017), “La privatización del Golfo de México”, Borrador I.  
 SHCP, documentos varios.